

Государственная политика развития информационного общества и роль других заинтересованных сторон



ХОХЛОВ

Юрий Евгеньевич

Кандидат физико-математических наук, доцент, действительный член Российской инженерной академии, председатель Совета директоров Института развития информационного общества, председатель редакционного совета журнала «Информационное общество»



ШАПОШНИК

Сергей Борисович

Руководитель Дирекции мониторинга развития информационного общества Института развития информационного общества, старший научный сотрудник Института истории естествознания и техники им. С. И. Вавилова Российской академии наук

Аннотация

Акцентируя внимание на сотрудничестве государства и всех заинтересованных сторон в обеспечении условий для развития информационного общества, авторы излагают результаты мониторинга, проводимого в странах СНГ на основе международных критериев. В их числе: наличие и проработанность стратегии и программы развития информационного общества, важность ИКТ в правительственном видении будущего, успешность правительства в продвижении ИКТ, использование механизма многосторонних партнерств, доступность венчурного капитала. Показана неравномерность процессов формирования информационного общества в отдельных странах СНГ. Исходя из оценки актуальной ситуации, формулируются рекомендации для надгосударственных органов СНГ и правительств стран содружества.

Ключевые слова:

стратегии и программы развития информационного общества, национальные электронные стратегии, учет национальных особенностей, частно-государственное партнерство, многостороннее партнерство, государства – участники СНГ, венчурный капитал.

В соответствии с Планом действий ВВУИО 2003 г. утверждалось, что «решающее значение в развитии информационного общества имеет действенное участие органов государственного управления и всех заинтересованных сторон, для чего необходимы сотрудничество и партнерские отношения между всеми ними». Предполагалось, что все страны должны поощрять разработку к 2005 г. национальных электронных стратегий [1, с. 2]. Важная роль отводилась созданию многосторонних партнерств (в том числе частно-государственных) и активному участию в разработке и реализации политики развития информационного общества всех заинтересованных сторон – государства, бизнеса, гражданского общества.

В качестве одного из ключевых направлений совместных действий на международном и национальном уровне было выделено стимулирование инвестиций, поддержка малого и среднего бизнеса, формирование инфраструктуры поддержки инноваций, включая источники венчурного капитала. В Тунисской программе правительствам также рекомендовалось выделить в качестве приоритетных вопросы развития ИКТ в национальных стратегиях

развития и в отраслевых программах модернизации здравоохранения, образования и других секторов.

В Концепции ВВУИО+10 на период после 2015 г. была подтверждена важность эффективного участия государства и всех заинтересованных сторон в развитии информационного общества, поощрения диалога и сотрудничества на международном и национальном уровне, разработки политики регулирования ИКТ с учетом национальных особенностей [2, p. 35, 36].

Реализация направления «Роль органов государственного управления и всех заинтересованных сторон в содействии применению ИКТ в целях развития» (С.1) на глобальном уровне. После проведения ВВУИО стало быстро расти число национальных и региональных электронных стратегий. Активное участие в разработке и стимулировании их создания принимали региональные комиссии ООН. Как показал анализ, проведенный Международным союзом электросвязи (МСЭ), уже к 2010 г. большинство стран — членов МСЭ (84,3%) располагали действующими электронными стратегиями, в которых определялись цели и направления действий по использованию ИКТ в целях развития [3, p. 4].

Следует отметить, что в период после ВВУИО содержание региональных и национальных стратегий и программ развития информационного общества менялось в соответствии с технологическими инновациями и ростом возможностей инфраструктуры [4]. Первые стратегии и программы фокусировались на вопросах развития инфраструктуры, центров общественного доступа, нормативной базы и ИКТ-навыков, а также на предоставлении ключевых услуг электронного правительства и кибербезопасности. Стратегии следующего поколения главным образом концентрировались на реализации потенциала ИКТ как стимула становления новых секторов экономики, повышения производительности труда, эффективности и качества государственного управления и таких отраслей, как образование и здравоохранение, а также на вопросах вовлечения граждан в экономическую и социальную активность, на преодолении информационного неравенства.

В настоящее время одним из ключевых направлений электронных стратегий является распространение широкополосного доступа (ШПД) и его приложений. В 2011 г. Комиссия по широкополосному доступу поставила задачу обеспечить к 2015 г. все страны национальными планами развития ШПД или включить широкополосный доступ в число универсальных услуг связи [5]. В 2012 г. Всемирный банк опубликовал Руководство по стратегиям развития ШПД, чтобы оказать содействие правительствам в этой работе [6]. По данным INSEAD, уже в 2012 г. 119 стран (62%) подготовили стратегии широкополосного доступа, а в 12 они разрабатывались [7, с. 56].

Среди важных приложений в современных концепциях большую роль играют предоставление открытых данных, мобильное правительство, создание инструментов вовлечения граждан в процессы управления (открытое правительство, электронная демократия).

Политика развития информационного общества в государствах — участниках СНГ. После проведения ВВУИО в СНГ на национальном и международном уровне также активизировалась работа по формированию и реализации стратегий развития информационного общества. Решением Совета глав правительств СНГ от 28.09.2012 были утверждены Стратегия сотрудничества

государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества и План действий по ее реализации на период до 2015 г.

Наличие и проработанность стратегии и программы развития информационного общества. В настоящее время те или иные документы стратегического планирования в сфере ИКТ подготовлены и действуют во всех странах СНГ. Оценка степени проработанности таких стратегий и программ осуществлялась с точки зрения наличия в этих документах направлений действий и мероприятий, рекомендованных в Плате ВВУИО. Учитывались не только национальные стратегии и программы, но и отраслевые документы в сфере ИКТ, включая разделы общих отраслевых стратегий и программ. Оценка давалась экспертами в интервале от 1 до 7 баллов (рис. 1, 2).

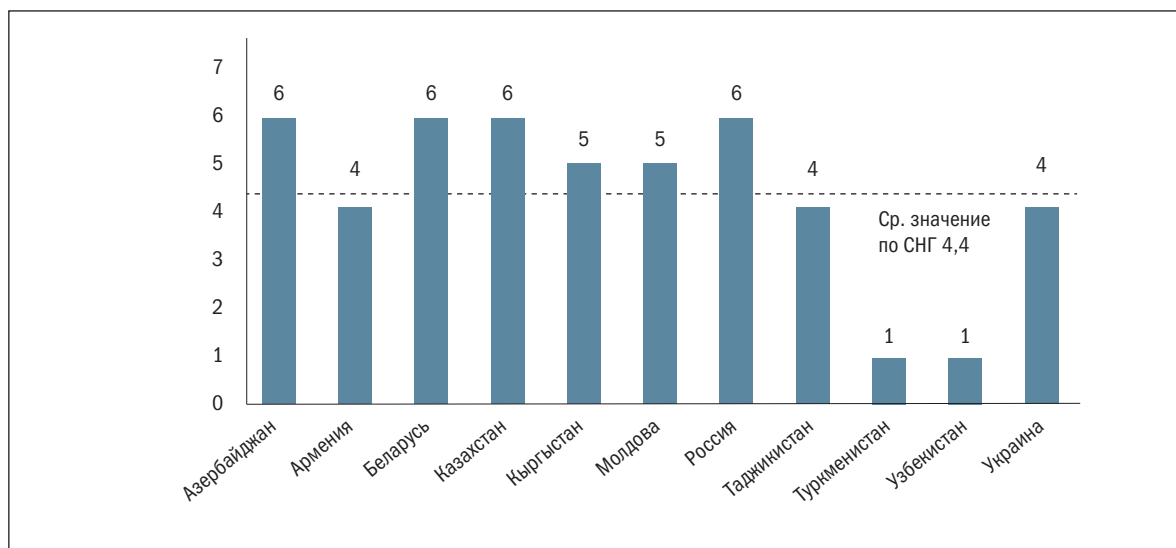


Рис. 1. Наличие и проработанность стратегии развития информационного общества

Источник: расчеты Национального инфокоммуникационного холдинга «Зерде» на основе данных экспертных опросов

В Туркменистане и Узбекистане отсутствуют действующие стратегии развития информационного общества — в этих странах политика развития информационного общества сформулирована и реализуется в рамках программ и планов мероприятий в сфере ИКТ. Обратная ситуация сложилась в Таджикистане: национальная ИКТ-стратегия в настоящее время не подкреплена соответствующим планом мероприятий, действие программы, утвержденной в 2004 г., закончилось, новый документ на национальном уровне не принят; при этом в стратегии отсутствуют целевые показатели, определяющие достижение поставленных целей и задач.

Наибольшей проработанностью с точки зрения Плана действий ВВУИО отличаются документы стратегического планирования Азербайджана, Беларуси, Казахстана и России — в них представлены почти все рекомендованные направления.

Важность ИКТ в правительственном видении будущего. Этот показатель используется в Индексе сетевой готовности Всемирного экономического форума (ВЭФ), его значение получено на основе опроса менеджеров предприятий,

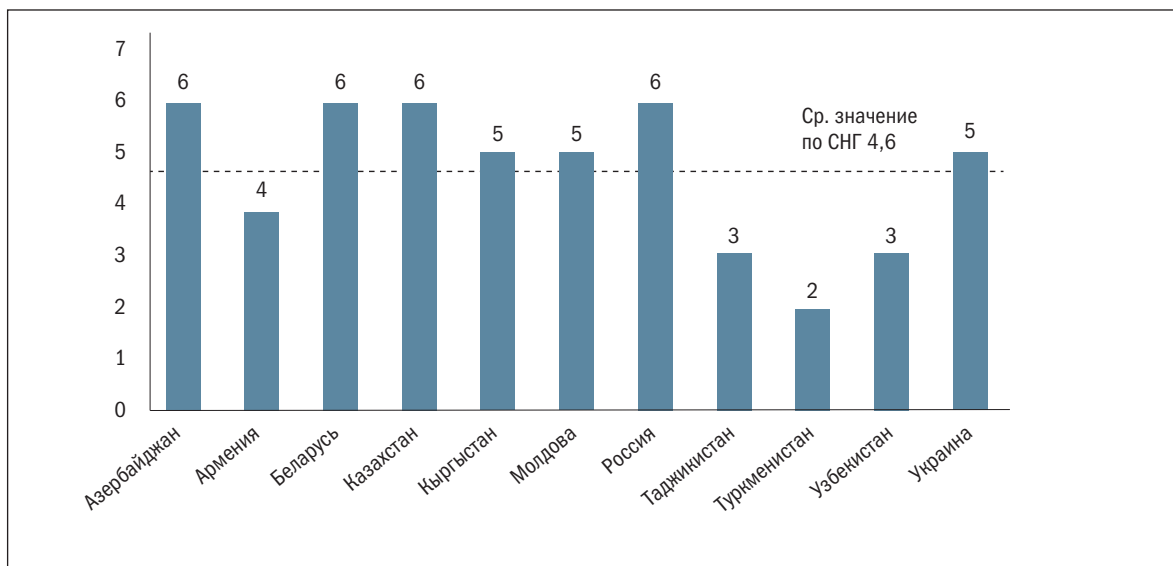


Рис. 2. Наличие и проработанность программы развития информационного общества

Источник: расчеты Национального инфокоммуникационного холдинга «Зерде» на основе данных экспертных опросов

который ежегодно проводится ВЭФ (Executive Opinion Survey, формулировка вопроса: «Имеет ли и в какой степени Правительство ясный план действий по использованию ИКТ с целью повышения общей конкурентоспособности страны?»). Оценки по странам СНГ, не охваченным опросом ВЭФ, получены в ходе экспертного опроса, в частности, в Беларуси опрошено 33 эксперта. Значения показателя для стран СНГ приведены на рисунке 3 и в таблице 1.

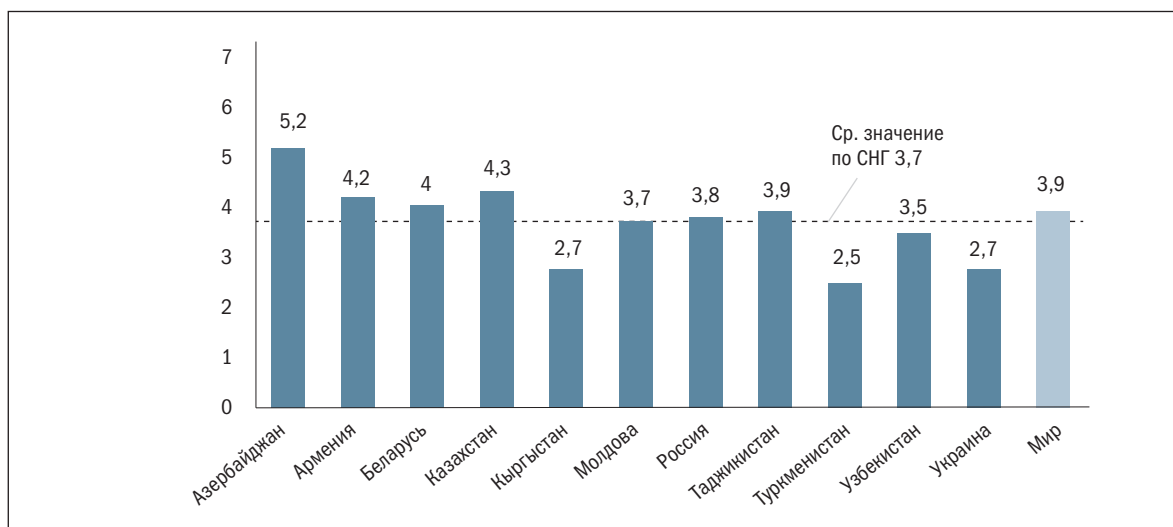


Рис. 3. Важность ИКТ в правительственном видении будущего

Источники: [7, 2015]; по Республике Беларусь и Туркменистану – расчеты Национального инфокоммуникационного холдинга «Зерде» на основе данных экспертных опросов

Страна	2011		2012		2013		2014		2015	
	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение
Азербайджан	42	4,4	14	5,0	9	5,4	6	5,5	9	5,2
Армения	92	3,7	74	3,8	56	4,2	47	4,4	48	4,2
Казахстан	59	4,1	60	4,1	35	4,5	27	4,6	43	4,3
Кыргызстан	136	2,5	136	2,5	141	2,5	147	2,4	135	2,7
Молдова	119	3,2	108	3,2	96	3,6	90	3,7	87	3,7
Россия	100	3,5	94	3,5	116	3,3	102	3,5	74	3,8
Таджикистан	84	3,7	67	4,0	49	4,3	-	-	68	3,9
Украина	130	2,9	122	3,0	130	2,9	142	2,6	136	2,7
Кол-во стран	138		142		144		148		143	

Табл. 1. Места и значения показателя «Важность ИКТ в правительственном видении будущего» стран СНГ, 2011–2015 гг.

Источник: [7, 2011–2015]

Традиционно высокие оценки по этому показателю получает Азербайджан (в последних рейтингах ВЭФ входит в десятку стран-лидеров), неплохие показатели демонстрируют Армения и Казахстан, у остальных стран СНГ оценки этого показателя в 2015 г. ниже или равны среднемировым.

Успешность правительства в продвижении ИКТ. Этот показатель также используется в Индексе сетевой готовности Всемирного экономического форума, его значение получено на основе опроса менеджеров предприятий (формулировка вопроса: «Насколько успешно действует Правительство вашей страны в стимулировании использования ИКТ?»). Оценки по странам СНГ, не охваченных опросом ВЭФ, давались экспертами в ходе проведения специальных исследований. Значения показателя для стран СНГ приведены на рисунке 4 и в таблице 2.

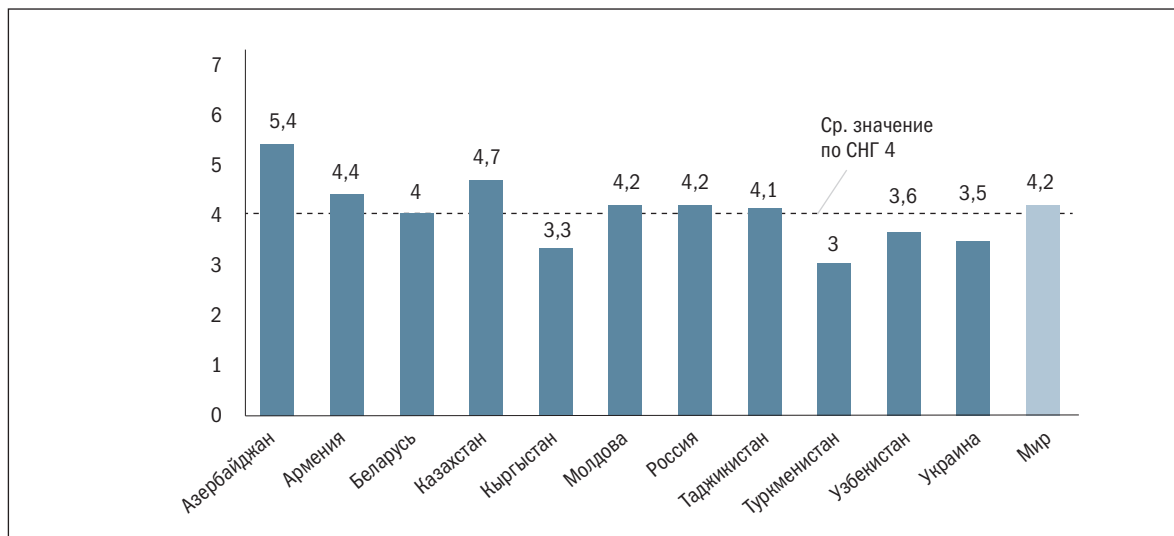


Рис. 4. Успешность правительства в продвижении ИКТ

Источники: [7, 2015]; по Республике Беларусь и Туркменистану – расчеты Национального инфокоммуникационного холдинга «Зерде» на основе данных экспертных опросов

Страна	2011		2012		2013		2014		2015	
	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение
Азербайджан	30	5,0	8	5,6	8	5,6	10	5,4	9	5,2
Армения	107	3,7	52	4,7	46	4,6	52	4,4	48	4,2
Казахстан	63	4,4	17	5,2	26	5,0	34	4,7	43	4,3
Кыргызстан	125	3,1	127	3,2	143	3,1	128	3,3	135	2,7
Молдова	-	-	79	4,2	82	4,2	67	4,2	87	3,7
Россия	106	3,8	108	3,7	100	3,9	69	4,2	74	3,8
Таджикистан	73	4,2	45	4,7	-	-	77	4,1	68	3,9
Украина	103	3,8	122	3,4	135	3,2	115	3,5	136	2,7
Кол-во стран	138		144		148		143		143	

Табл. 2. Места и значения показателя «Успешность правительства в продвижении ИКТ» стран СНГ, 2011–2015 гг.
Источники: [7, 2011–2015]

Высокие оценки по этому показателю получили те же страны, что и по предыдущему: Азербайджан (в последних рейтингах ВЭФ входит в десятку стран-лидеров по этому показателю), Армения и Казахстан; в остальных странах СНГ в 2015 г. этот показатель меньше или равен среднемировому. По оценкам ВЭФ, недостаточное внимание вопросам использования ИКТ уделяют правительства Кыргызстана и Украины, которые остаются в группе аутсайдеров.

Использование механизма многосторонних партнерств при разработке и реализации политики развития информационного общества. Активное участие всех заинтересованных сторон — государства, бизнеса и гражданского общества — в разработке и реализации национальных электронных стратегий является одним из центральных пунктов в документах ВВУИО. Многосторонние партнерства (в том числе частно-государственные) — инструмент такого участия и важное условие успешности реализации политики развития информационного общества.

В ряде стран СНГ (например, в Молдове) действуют законы о частно-государственных партнерствах, но примеров реализации его механизмов в сфере развития и использования ИКТ зачастую недостаточно. Наиболее активно многосторонние партнерства используются в России и Казахстане (рис. 5). В Казахстане в соответствии с действующим законодательством все проекты решений и нормативные акты, касающиеся развития ИКТ, рассылаются и проходят обсуждения в ассоциациях предприятий отрасли. В России частно-государственные партнерства являются важным инструментом развития ИКТ-инфраструктуры в удаленных и труднодоступных местностях.

Доступность венчурного капитала. Одно из направлений совместных усилий на международном и региональном уровне, выделенных в Плане ВВУИО, — формирование инфраструктуры поддержки инноваций, включая венчурный капитал. Для сравнения стран с точки зрения того, насколько легко предприниматели, реализующие инновационные, но рискованные проекты, могут привлечь венчурный капитал, используется показатель «Доступность

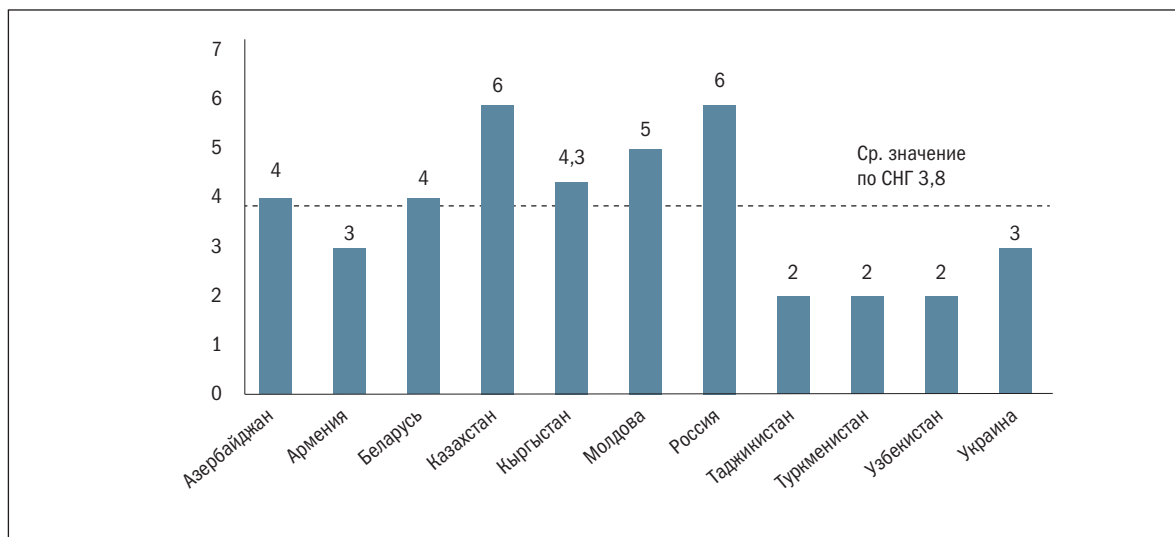


Рис. 5. Использование механизма многосторонних партнерств при разработке и реализации политики развития информационного общества

Источник: расчеты Национального инфокоммуникационного холдинга «Зерде» на основе данных экспертных опросов

венчурного капитала», оцениваемый Всемирным экономическим форумом на основе экспертного опроса менеджеров предприятий (рис. 6 и табл. 3).

В Казахстане венчурное финансирование получило развитие с 2003–2004 гг. В 2003 г. был создан АО «Национальный инновационный фонд» (ныне – АО «Национальное агентство по технологическому развитию», НАТР), который стал важным элементом инновационной системы страны. С 2004 г. фонд осуществляет инвестиции в крупные инновационные проекты в приоритетных

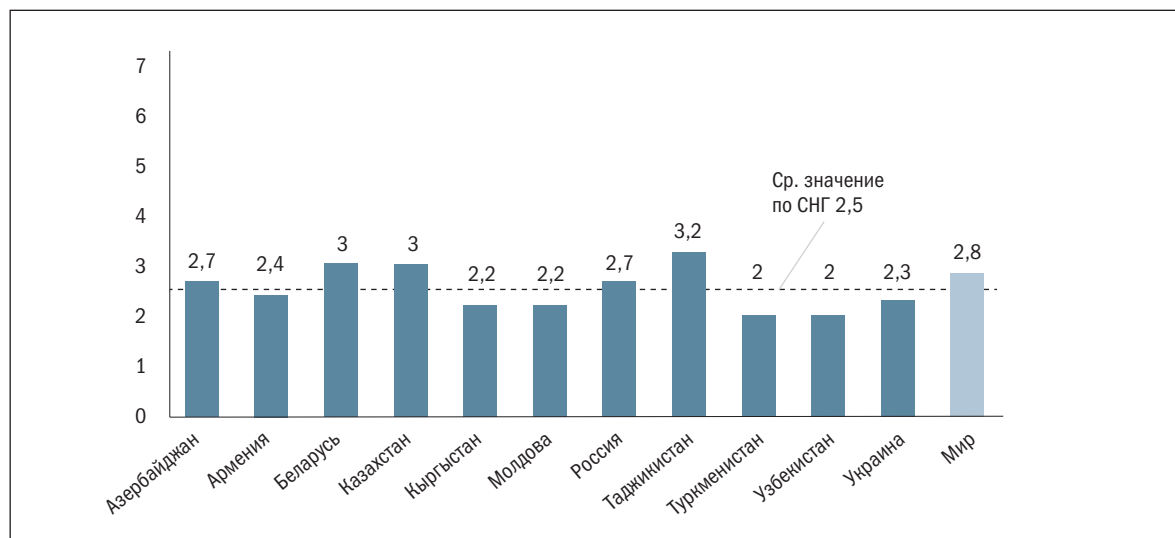


Рис. 6. Доступность венчурного капитала

Источники: [7, 2015]; по Республике Беларусь и Туркменистану – расчеты Национального инфокоммуникационного холдинга «Зерде» на основе данных экспертных опросов

отраслях экономики, основной формой которых является долевое неконтрольное участие — до 49% в уставном капитале юридических лиц путем приобретения акций (долей). Фонд также занимается созданием в стране венчурной инфраструктуры, осуществляет трансферт передовых зарубежных технологий. Условием финансирования проекта через АО НИФ в первую очередь является соответствие проекта приоритетам индустриально-инновационной политики Казахстана, а также его направленность на создание нового вида наукоемкой продукции (работ, услуг) либо на повышение ее технического уровня, внедрение новых и совершенствование ранее внедренных технологий.

Страна	2011		2012		2013		2014		2015	
	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение	Место	Значение
Азербайджан	48	2,9	59	2,8	52	2,9	64	2,7	9	5,2
Армения	130	1,8	89	2,4	93	2,4	96	2,4	48	4,2
Казахстан	81	2,4	105	2,2	72	2,6	47	3,0	43	4,3
Кыргызстан	129	1,8	133	1,8	133	1,9	115	2,2	135	2,7
Молдова	126	1,9	117	2,1	118	2,1	116	2,2	87	3,7
Россия	94	2,3	85	2,4	70	2,6	61	2,7	74	3,8
Таджикистан	69	2,5	50	2,9	-	-	38	3,2	68	3,9
Украина	120	1,9	106	2,2	120	2,1	97	2,3	136	2,7
Кол-во стран	138		144		148		143		143	

Табл. 3. Места и значения показателя «Доступность венчурного капитала» по странам СНГ, 2011–2015 гг.

Источник: [7, 2011–2015]

Выводы и рекомендации

Разработке и реализации политики развития информационного общества в странах СНГ уделяется достаточно большое внимание, во всех государствах приняты документы стратегического планирования в данной сфере. Вместе с тем следует отметить неполноту и недостаточную проработанность действующих в ряде стран СНГ документов: есть случаи, когда не принята стратегия развития информационного общества или конкретный план действий по ее реализации. Для проведения эффективной политики в сфере ИКТ важны оба эти документа, поскольку в стратегии формулируется общее видение будущего, цели и основные направления политики, а в программах (включая отраслевые документы) определяются конкретные мероприятия по реализации стратегии.

Во всех странах СНГ недостаточно используется такой важный механизм разработки и реализации политики развития информационного общества, как многосторонние партнерства. Низко, по сравнению со странами-лидерами, оценивается доступность венчурного капитала в государствах — участниках СНГ. Создание эффективной инфраструктуры поддержки инноваций во всех этих странах требует дополнительных усилий.

Важное условие разработки и осуществления политики развития информационного общества — мониторинг ситуации, который является механизмом

обратной связи и контроля достижения поставленных целей. В большинстве стран СНГ, как показало проведенное исследование, статистическое наблюдение за развитием и использованием ИКТ остается на низком уровне. Только в России, Казахстане и Белоруссии проведена работа по гармонизации статистической практики с рекомендациями международных организаций (прежде всего ОЭСР), в остальных странах СНГ многие важные показатели использования ИКТ остаются недоступными.

Учитывая результаты оценки ситуации с разработкой политики развития информационного общества, можно сформулировать следующие рекомендации для надгосударственных органов СНГ.

1. В проект Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 г. и в План действий по ее реализации следует включить следующие меры:
 - разработку типовых документов стратегического планирования в сфере развития информационного общества;
 - разработку модельных законов, регулирующих деятельность многосторонних и частно-государственных партнерств;
 - совершенствование системы мониторинга развития информационного общества в странах СНГ.
2. Совету глав администраций связи РСС совместно с Координационным советом государств — участников СНГ по информатизации при РСС (рабочие органы — комиссии по информатизации и экономике инфокоммуникаций):
 - подготовить аналитический материал и рассмотреть вопрос о состоянии статистики развития информационного общества в странах — членах РСС;
 - разработать и утвердить модельный инструментарий для проведения мониторинга использования ИКТ, в частности, в таких областях, как государственное и муниципальное управление, образование, здравоохранение, социальная защита, культура;
 - разработать композитный индекс развития информационного общества в странах — членах РСС.
3. Координационному совету государств — участников СНГ по информатизации при РСС инициировать следующие мероприятия в рамках ежегодного форума ВВУИО, проходящего в Женеве:

- обсуждение и выработка рекомендаций по разработке нового поколения документов стратегического планирования в области развития информационного общества с учетом целей устойчивого развития ООН;
 - обсуждение и выработка рекомендаций по модернизации и дальнейшему развитию международных стандартов измерения развития информационно общества с учетом целей устойчивого развития.
4. Органам государственной власти, ответственным за развитие информационного общества в странах СНГ:
- разработать и принять весь комплекс национальных документов стратегического планирования в сфере развития информационного общества с учетом рекомендаций международных организаций, передового опыта и национальных особенностей;
 - расширить использование механизма многосторонних партнерств при разработке и реализации планов, касающихся развития информационного общества;
 - осуществить гармонизацию статистического наблюдения за развитием информационного общества с рекомендациями международных организаций — ОЭСР, МСЭ, Партнерства по измерению ИКТ в целях развития, РСС (после их разработки).

Работа выполнена в рамках проекта «Информационное общество в странах СНГ: Анализ развития информационного общества в государствах — участниках СНГ по приоритетным направлениям Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества». Астана, 2015-2016.

ЛИТЕРАТУРА

1. **План действий ВВУИО.** Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/5-R. 2003.

2. **WSIS+10 Vision for WSIS Beyond 2015.**

URL: <http://www.itu.int/wsis/review/inc/docs/final/wsis10.vision.r1.docx>.

3. **National e-Strategies for Development: Global Status and Perspectives,** 2010. ITU. 2010.

4. **UNCTAD Implementing WSIS Outcomes: A Ten-Year Review.** 2015. XVI + 206 p.

5. BROADBAND COMMISSION, **'Broadband Targets for 2015',** http://www.broadbandcommission.org/Documents/Broadband_Targets.pdf.

6. THE WORLD BANK, 2012, BROADBAND STRATEGIES HANDBOOK. WASHINGTON D.C.: **The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank.**

7. GLOBAL INFORMATION TECHNOLOGY REPORTS / **World Economic Forum and INSEAD.**

URL: <http://www.weforum.org/reports> (дата обращения 01.10.2015).

8. **Информационное общество в странах СНГ: Анализ развития информационного общества в государствах — участниках СНГ по приоритетным направлениям Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества.** Астана, 2016.

URL: <http://www.zerde.gov.kz/upload/iblock/gd6/bookrussian.pdf>